

# VU Research Portal

## Intergemeentelijke samenwerking

de Greef, R.J.M.H.

### ***published in***

Tijdschrift voor Klachtrecht  
2018

### ***document version***

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

de Greef, R. J. M. H. (2018). Intergemeentelijke samenwerking. *Tijdschrift voor Klachtrecht*, 2018(2), 11-13.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Intergemeentelijke samenwerking

Rob de Greef

Gemeenten werken veel samen bij de uitvoering van hun taken, bijvoorbeeld in veiligheidsregio's, in regionale sociale diensten en omgevingsdiensten. Dat gebeurt in verschillende vormen. Dat roept de vraag op hoe allerlei publiekrechtelijke beschermingsmechanismen doorwerken bij samenwerking. Hoe werkt het klachtrecht bij publiekrechtelijke samenwerking en welk bestuursorgaan is dan bevoegd tot klachtbehandeling? Dat laatste leidt nog wel eens tot verwarring.

**G**emeenten kunnen op verschillende manieren samenwerken. Dat kan door gewoon met elkaar af te stemmen en vervolgens ieder voor zich een taak uit te voeren. Dan blijft ieder gemeentebestuur afzonderlijk verantwoordelijk voor de uitoefening van de taken. Een ander model van samenwerking is dat waarbij de ene gemeente taken voor de andere gaat uitvoeren, of gemeenten taken voor elkaar gaan uitvoeren. Dit zijn vormen van netwerksamenwerking. Publiekrechtelijk kan dit via een centrumregeling. Het ene gemeentebestuur geeft het andere gemeentebestuur dan de opdracht om een bepaalde taak uit te voeren. Tot slot worden bij samenwerking nogal eens nieuwe rechtspersonen en bestuursorganen opgericht, zoals openbare lichamen, gemeenschappelijke organen of bedrijfsvoeringsorganisaties. Een taak wordt dan op- of overgedragen aan een dergelijk samenwerkingsverband.

## Klachtrecht

Sinds 1999 kent hoofdstuk 9 Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepalingen over intern klachtrecht, in 2006 aangevuld met bepalingen over extern klachtrecht. De kern van het klachtrecht is dat een ieder het recht heeft om een klacht in te dienen over de wijze waarop een bestuursorgaan zich tegenover hem of een ander heeft gedragen (art. 9:1 lid 1 Awb). Als een gedraging van een bestuursorgaan wordt tevens aangemerkt de gedraging van een persoon werkzaam onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan,

zoals gemeentelijke ambtenaren (art. 9:1 lid 2 Awb). Voor het klachtrecht is, gelet op artikel 9:1 lid 2 Awb, vooral de vraag belangrijk onder wiens verantwoordelijkheid een taak wordt uitgevoerd. Als een taak immers onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan plaatsvindt, ontstaat de mogelijkheid voor een ieder om klachten in te dienen en is het bestuursorgaan, behoudens de wettelijke uitzonderingen, verplicht deze klacht in behandeling te nemen.

## Wet intern klachtrecht

De regering merkt gedurende het wetgevingstraject op dat met name moet worden gedacht aan ambtenaren die ondergeschikt zijn aan het bestuursorgaan.<sup>1</sup> Zij voeren taken en bevoegdheden uit in mandaat van het bestuursorgaan,<sup>2</sup> dat daarvoor verantwoordelijk is. Verder kon volgens de regering gedacht worden aan de leden van bestuurscolleges. Zij zijn niet ondergeschikt aan dat bestuurscollege,<sup>3</sup> maar het feit dat bijvoorbeeld wethouders onderdeel uitmaken van een collegiaal bestuur maakt volgens de regering dat er een wezenlijke mogelijkheid van beïnvloeding door het college is.<sup>4</sup> Voorts verwijst de regering naar artikel 1a van de Wet Nationale ombudsman (WNo).<sup>5</sup> In dat artikel worden gedragingen van ambtenaren toegerekend aan het bestuursorgaan (lid 2). Onder ambtenaren worden in die wet echter ook andere personen 'werkzaam onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan' verstaan (art. 1 aanhef en onder a WNo). De regering dacht daarbij aan ingehuurd krachten, die

weliswaar niet ondergeschikt zijn aan een bestuursorgaan, maar wel onder diens verantwoordelijkheid werken.<sup>6</sup> Het al dan niet ondergeschikt zijn aan het bestuursorgaan is niet doorslaggevend voor de vraag of onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan gewerkt wordt. Voorlopige conclusie is dat, wanneer een handeling moet worden toegerekend aan een bestuursorgaan of deze handeling onder diens verantwoordelijkheid plaatsvindt, dit bestuursorgaan dan ook verantwoordelijk is voor de klachtbehandeling.

### Wet extern klachtrecht

Bij de Wet extern klachtrecht is opnieuw ingegaan op de betekenis van artikel 9:1 lid 2 Awb. De regering vond het noodzakelijk dat ook bij bestuursorganen van samenwerkingsverbanden kon worden geklaagd.<sup>7</sup> Voor beantwoording van de vraag bij wie geklaagd kan worden over gedragingen van personen werkzaam in of bij een samenwerkingsverband, is van belang te bekijken hoe de bevoegdheidstoekenning binnen het samenwerkingsverband geschiedt. Is dat via delegatie, dan voert het bestuursorgaan dat de bevoegdheid overgedragen krijgt deze bevoegdheid onder eigen verantwoordelijkheid uit (art. 10:13 en 10:21 Awb).<sup>8</sup> Overdracht van bevoegdheden kan echter niet zomaar; daartoe moet een grondslag in een wettelijk voorschrift bestaan (art. 10:15 Awb). Dat maakt dat slechts bij drie samenwerkingsvormen bevoegdheden kunnen worden overgedragen: bij het openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan en de bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 30 lid 1 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)). Bij alle andere samenwerkingsvormen ontbreekt de wettelijke mogelijkheid van delegatie.<sup>9</sup> Bij die samenwerkingsvormen moet gewerkt worden met mandaat (art. 10:1 Awb) of een andere vorm van machtiging (art. 10:12 Awb). Het kenmerk van machtigingsvormen is dat de bevoegdheid door een ander wordt uitgeoefend, maar dat de handeling juridisch gezien aan het mandaterende bestuursorgaan wordt toegerekend (art. 10:2 Awb).

De Wet extern klachtrecht voorzag in een nieuw artikel 10 lid 4 Wgr, dat bepaalde dat voor het externe klachtrecht kon worden aangesloten bij de ombudsvoorziening van een van de deelnemers. Is daaromtrent in de gemeenschappelijke regeling echter niets bepaald, dan is de Nationale ombudsman bevoegd (art. 1a lid 1 onder b WNo). Het artikel zag uitsluitend op gemeenschappelijke regelingen waarbij een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan werd ingesteld. Sinds de herziening van de Wgr in 2015 is het artikel ook van toepassing op de bedrijfsvoeringsorganisatie. Uitgangspunt bij deze regelingen is dat

bevoegdheden worden overgedragen (art. 10 lid 2 jo. art. 30 lid 1 Wgr). Voor zover ambtenaren bevoegdheden uitoefenen worden die gedragingen dus toegerekend aan het bestuur van het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie.

### Visie Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman heeft zich enkele keren uitgelaten over de problematiek van klachtbehandeling bij gemeenschappelijke regelingen. In 2014 oordeelt de ombudsman dat het bestuur van Hefpunt<sup>10</sup> verantwoordelijk is voor klachtbehandeling, hetgeen voor bestuurders, juristen en klachtbehandelaars duidelijk mag zijn.<sup>11</sup> De ombudsman vervolgt met de opmerking dat dit voor burgers minder duidelijk is, en dat voor burgers wel duidelijk moet zijn wie verantwoordelijk is voor de klachtbehandeling. Daarbij moet geen afbreuk worden gedaan aan de wettelijke verantwoordelijkheid van de klachtbehandelaar. Hiertoe zouden de uitbestedende overheden en de uitvoerende derde afspraken kunnen maken. In een rapport uit 2015<sup>12</sup> over het Servicecentrum MER<sup>13</sup> bouwt de ombudsman verder op dit Hefpuntrapport. Uitgangspunt moet zijn dat de klacht wordt behandeld, of de taak nu wordt uitgevoerd door de gemeente, door een gemeenschappelijke regeling of door een particuliere derde. Op de gemeente waar de klager woont, rust een verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat de klacht ook daadwerkelijk behandeld wordt door het bevoegde orgaan, aldus de ombudsman.

### Klachtrecht en mandaat

Maar hoe zit het bij centrumregelingen? Dat zijn regelingen waarbij de ene gemeente, de centrumgemeente, taken uitvoert voor een of meerdere andere gemeenten, de gastgemeente(n).<sup>14</sup> Bij centrumregelingen is geen sprake van delegatie, maar van mandaat (art. 8 lid 4 Wgr). De regering merkte op dat in die gevallen de uitoefening van bevoegdheden plaatsvindt op naam en onder verantwoordelijkheid van het gemeentelijk bestuursorgaan dat het mandaat gegeven heeft. Eventuele klachten moeten dan door het mandaterende bestuursorgaan worden behandeld.<sup>15</sup> Het is dus niet de centrumgemeente die klachten behandelt, maar de gastgemeente/mandaatgever. Dit terwijl de ambtenaren die de taken uitvoeren in dienst zijn bij de centrumgemeente en als zodanig dus ondergeschikt zijn aan het college van die centrumgemeente. Het gaat er om welk orgaan verantwoordelijk is voor de taakuitoefening, en dat is publiekrechtelijk gezien bij centrumregelingen de mandaatgever.<sup>16</sup> Uit deze wijze van 'interne klachtbehandeling' vloeit voort dat ook de door de gastgemeente aangewezen ombudsman bevoegd is tot externe klachtbehandeling.<sup>17</sup>

Hoe zit het echter bij de situatie waarin bij een openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie niet met delegatie (zoals hiervoor beschreven), maar met mandaat wordt gewerkt? Dit model is tegenwoordig in zwang, zoals bijvoorbeeld bij omgevingsdiensten. Moet een klacht over de gedraging van een ambtenaar dan worden ingediend bij het bestuur van de omgevingsdienst, of juist bij het college dat mandaatgever is voor de betreffende taak?

Gelet op de voornoemde interpretaties van de wetgever moet worden aangenomen dat de gedragingen publiekrechtelijk worden toegerekend aan het college (resp. gedeputeerde staten) als mandaatgever. Het is dan dus dit college dat bevoegd is tot klachtbehandeling, niet het bestuur van de omgevingsdienst. Maar dit geldt alleen voor gedragingen in het kader van de gemandateerde taak. Daar waar gedragingen worden uitgevoerd in het kader van de geattribueerde taken van het bestuur van de omgevingsdienst, worden deze wel toegerekend aan dit bestuur en is dus ook dit bestuur bevoegd tot klachtbehandeling. Te denken valt aan zaken in het kader van de begroting, de bestuurlijke strafbeschikking of het ambtenarenrecht.

Openbare lichamen, gemeenschappelijke organen en bedrijfsvoeringsorganisaties waar gewerkt wordt met externe mandaten zijn hybride constructies, waarbij ook het klachtrecht hybride is geregeld. Dit kan overigens deels ondervangen worden door in de externe mandaatbesluiten op te nemen dat ook de bevoegdheid klachten te behandelen gemandateerd wordt, zolang deze bevoegdheid maar niet gemandateerd wordt aan degene over wie de klacht gaat (art. 9:7 lid 1 Awb).<sup>18</sup>

## Conclusie

Geconcludeerd moet worden dat wanneer met delegatie wordt gewerkt, de overdracht van de bevoegdheid (en de bijbehorende verantwoordelijkheid) inhoudt dat ook de bevoegdheid om klachten daaromtrent te behandelen van rechtswege meegaat. Dat volgt uit het feit dat het bestuursorgaan dat de bevoegdheid gedelegeerd krijgt, deze op eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid gaat uitvoeren. Indien bij een gemeenschappelijke regeling dus bevoegdheden worden overgedragen aan het bestuur van een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie of aan een gemeenschappelijk orgaan, dan zijn deze organen ook bevoegd om klachten te behandelen.

Worden taken en bevoegdheden echter gemandateerd aan een ander, dan blijft het mandaterende bestuursorgaan bevoegd tot klachtbehandeling. De gedragingen vinden dan immers plaats onder

verantwoordelijkheid van de mandaatgever. Dit betekent dat bij centrumregelingen de gastgemeente bevoegd blijft tot klachtbehandeling. Tot slot geldt dit laatste ook wanneer bij een openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie met mandaat wordt gewerkt in plaats van met delegatie. Niet het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur, het gemeenschappelijk orgaan of het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie is bevoegd tot klachtbehandeling, maar het mandaterende bestuursorgaan. Wel kan dat bestuursorgaan ook de bevoegdheid tot klachtbehandeling mandateren aan het samenwerkingsverband.



## Noten

- 1 *Kamerstukken II 1997/98, 25837, nr. 3, p. 13.*
- 2 Attributie aan ondergeschikten (art. 10:22 Awb) wordt hier buiten beschouwing gelaten.
- 3 *Kamerstukken II 1997/98, 25837, nr. 3, p. 13.*
- 4 Vgl. *Kamerstukken II 1985/86, 19403, nr. 3, p. 57.* Hierbij moet worden opgemerkt dat wethouders voor zover zij 'zelfstandig' handelen, zij dit in beginsel in naam van het college doen (art. 168 Gemeentewet).
- 5 *Kamerstukken II 1997/98, 25837, nr. 3, p. 13.*
- 6 *Kamerstukken II 1996/97, 25456, nr. 3, p. 14.*
- 7 *Kamerstukken II 2002/03, 28747, nr. 3, p. 22.*
- 8 Zie bijv. Nationale ombudsman, rapport 2017/029.
- 9 Behoudens uitzonderingen in specifieke wetten (zie bijv. art. 232 Gemeentewet). Zie Nationale ombudsman, rapport 2016/019.
- 10 Hefpunt is een openbaar lichaam voor belastingheffing ingesteld bij gemeenschappelijke regeling tussen gemeente- en waterschapsbesturen.
- 11 Nationale ombudsman, rapport 2014/102.
- 12 Nationale ombudsman, rapport 2015/026.
- 13 Een openbaar lichaam ingesteld bij gemeenschappelijke regeling tussen gemeentebesturen.
- 14 Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de ambtelijke fusie tussen Aalsmeer en Amstelveen, waarbij Aalsmeer ambtelijke ondersteuning ontvangt van het Amstelveense ambtelijke apparaat.
- 15 *Kamerstukken II 2002/03, 28747, nr. 3, p. 22.*
- 16 Vgl. ABRvS 10-2-2016, ECLI:NL:RVS:2016:329 i.r.t. Wob.
- 17 *Kamerstukken II 2002/03, 28747, nr. 3, p. 22.*
- 18 *Kamerstukken II 1997/98, 25837, nr. 3, p. 12.*

mr. R.J.M.H. de Greef is partner bij PROOF Adviseurs en docent/onderzoeker staats- en bestuursrecht bij de Vrije Universiteit.